04-02-2010 11:51:14

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
Aan de voorzitter van de Eerste Kamer

Inleiding

De commissie van onderzoek besluitvorming Irak onder voorzitterschap van mr. Davids (hierna: "de commissie") is door ondergetekenden formeel ingesteld bij besluit van 6 maart 2009. De commissie heeft op 12 januari jongstleden zijn rapport aan de kabinet aangeboden onder gelijktijdige toezending aan beide kamers der Staten-Generaal.
Het kabinet is, zo is reeds benadrukt bij de in ontvangstneming van het rapport, de commissie zeer erkentelijk voor het vele werk dat in relatief korte tijd is verricht.

Met onderhavige kabinetsstandpunt voldoet het kabinet aan zijn toezegging uit de brief van 13 januari 2010 en het daaropvolgende debat in de Tweede Kamer om dit rapport leidend te laten zijn bijeen kritische terugblik op het verleden en het trekken van lessen voor de toekomst.
Het kabinetsstandpunt volgt de indeling van het rapport van de commissie themagewijs, en betrekt bij elk thema de daarop betrekking hebbende conclusies.
U treft tevens aan de antwoorden op de door de Kamers gestelde vragen.

Voorafgaand aan het geven van een reactie op het rapport acht het kabinet het op zijn plaats enkele opmerkingen te plaatsen over de staatsrechtelijke context waarbinnen de beoordeling van de door de commissie onderzochte besluitvorming door het toenmalige kabinet, door het huidige kabinet plaatsvindt.
De ministeriële verantwoordelijkheid is verbonden aan het ambt van de minister en het grondwettelijk lidmaatschap van de ministerraad, ongeacht wie het ambt vervult. Het staatsrecht is gebaseerd op de continuïteit van ambten en ambtsvervulling. Dit is een kernelement in de democratische rechtsstaat waarin het bestuur verantwoording aflegt. De ministeriële verantwoordelijkheid omvat zowel de individuele als de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, met inbegrip van de inbreng van individuele ministers in de ministerraad en de totstandkoming en uitvoering van besluiten van de ministerraad. Met zijn aantreden als minister neemt de nieuwe ambtsdrager van rechtswege de verantwoordelijkheid op zich voor hetgeen zijn ambtsvoorgangers hebben

departementaal vertrouwelijk concept

gedaan of nagelaten en wordt dit hem in staatsrechtelijke zin toegerekend. Deze ministeriële verantwoordelijkheid geldt onverkort en houdt in dat de ambtsdrager over de vervulling van het ambt in het verleden verantwoording aflegt door beantwoording van vragen en verstrekking van informatie. Hierbij staat de ambtsvervulling in het verleden centraal, ongeacht de persoon van de ambtsdrager. Een beoordeling of waardering vormt in staatsrechtelijke zin geen onderdeel van de verplichting deze verantwoording volledig af te leggen. Anderzijds kan een beoordeling of waardering evenmin leiden tot enige beperking van de staatsrechtelijke verantwoordingsplicht.
Ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich uiteraard niet tot het verleden maar houdt tevens in dat voor heden en toekomst beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Dit kan het gevolg zijn van nieuwe ontwikkelingen en inzichten maar ook van ervaringen en verantwoording. Beide vormen van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn staatsrechtelijk onlosmakelijk verbonden aan hetzelfde ambt. In die zin kan de beoordeling van het verleden door een kabinet een onderdeel zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid voor gevolgen die voor heden en toekomst verbonden worden aan nieuwe ontwikkelingen, ervaringen en afgelegde verantwoording. Het kabinet zal tegen deze achtergrond ook lessen trekken uit de besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak.

departementaal vertrouwelijk concept

1. Aanleiding voor de onderzoekscommissie besluitvorming Irak[1]

Het kabinet heeft 2 februari 2009 schriftelijk aan de Eerste en Tweede Kamer voorgesteld een onafhankelijke commissie in te stellen om een onderzoek uit te voeren naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over de aspecten van volkenrechtelijke aard, van de inlichtingen- en informatievoorziening en van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder[2]. Directe aanleiding hiervoor was een veelheid aan vragen van de Eerste en Tweede Kamer waardoor het kabinet zich voor een bijzondere afweging zag gesteld. Enerzijds was er immers de blijvende steun van een meerderheid van de Eerste en Tweede Kamer voor het kabinetsbeleid sinds 2002 en de hierover bij herhaling afgelegde verantwoording. Anderzijds waren er de blijvende Kamervragen, die grotendeels met beide Kamers gedeelde afwegingen uit 2002 en 2003 betroffen. Zoals verwoord in de brief aan de Kamers, heeft het

[1] Reactie op hoofdstukken 1 en 2 en conclusies 1 en 49
[2] Kamernummer brief

kabinet moeten constateren dat het op reguliere wijze beantwoorden van dergelijke Kamervragen niet meer leek te voldoen en dat er bovendien de indruk van een gebrek aan openheid dreigde te ontstaan.

Om deze redenen stelde het kabinet voor een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen. Nadat beide Kamers hiermee hadden ingestemd, heeft het kabinet de commissie formeel ingesteld bij instellingsbesluit van 6 maart 2009. Met de commissie is vervolgens een informatieprotocol overeengekomen, waarin onder meer werd geregeld hoe de commissie van staatsgeheime informatie kon kennisnemen en daarmee verder moest omgaan.[3] Zoals ook te lezen is in het rapport van de commissie, is het informatieprotocol op 9 april 2009 na een debat met de Tweede Kamer aangepast.[4]

departementaal vertrouwelijk concept

2. Voorgeschiedenis: de periode 1990-2001

Conclusies: 2

In hoofdstuk 3 geeft de commissie een heldere schets van de gewapende conflicten die zich in de jaren '90 in de regio voltrokken, de onwil van Saddam Hoessein om bindende resoluties van de Veiligheidsraad na te komen, diens tegenwerking van de wapeninspecties door UNSCOM, IAEA en UNMOVIC, alsmede de onzekerheid van de wereldgemeenschap over de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak.

Verder geeft de commissie een beeld van de standpunten die de Verenigde Naties, grote mogendheden en landen als Nederland in die periode innamen ten aanzien van Irak. Het kabinet herkent de conclusie dat de achtereenvolgende kabinetten Lubbers III, Kok I en Kok II, die van uiteenlopende politieke samenstelling waren, het Amerikaans-Britse militaire optreden jegens Irak tussen 1991 en 2001 steunden, ook indien dit optreden niet door de Veiligheidsraad was goedgekeurd. Wel werden er bij operatie Desert Fox in 1998 in de ministerraad enkele andersluidende opinies gegeven. Ook de Tweede Kamer steunde in deze periode de militaire interventies tegen Irak, met uitzondering van GroenLinks en later de SP. Er was geen sprake van openbaar protest.

3. Maatschappelijke context: de publieke opinie en Irak

[3] Instellingsbesluit en protocol noemen
[4] Kamerstuk noemen

Conclusies: 3, 4

De commissie geeft weer dat de Nederlandse discussies over Irak in de periode 2002-2003 zich afspeelden tegen de achtergrond van turbulente maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. In deze politiek onstabiele situatie ging de aandacht van de Nederlandse bevolking in de eerste plaats uit naar binnenlandse onderwerpen. Terecht schrijft de commissie dat de aandacht voor Irak lange tijd 'betrekkelijk marginaal' was en dat 'een brede maatschappelijke discussie' uitbleef. Voor zover er sprake was van een publiek debat bleef dat beperkt tot de opiniepagina's van enkele dagbladen.

De commissie schrijft voorts dat het besluit van de Nederlandse regering om niet actief militair te participeren in een oorlog tegen Irak spoort met de uit opiniepeilingen blijkende opvattingen van een meerderheid van de Nederlandse bevolking. Het besluit politieke steun uit te spreken voor zo'n oorlog zonder dat sprake was van een mandaterende resolutie van de Veiligheidsraad, ging in tegen wat blijkens opinieonderzoeken de opvattingen was van een meerderheid van de bevolking. Het kabinet herkent deze conclusies van de commissie.

Het toenmalige kabinet heeft bij herhaling benadrukt dat bij haar besluitvorming niet alleen naar het politiek draagvlak maar ook naar het maatschappelijk draagvlak is gekeken. Het behoeft geen betoog dat het politiek draagvlak daarbij leidend is. Uitkomsten van opinieonderzoek spelen een ondersteunende rol. Vanzelfsprekend wil een kabinet steun en begrip voor beleid respectievelijk beslissingen.

Uit peilingen eind 2002/begin 2003 van onderzoeksbureaus als Intomart, TNS NIPO, Maurice de Hond en de Belevingsmonitor kwam naar voren dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking van mening was dat Nederland geen militaire steun aan een eventuele inval moest verlenen. Het kabinetsbesluit om die steun niet te geven is mede daarop gebaseerd geweest.
Het aantal peilingen dat in deze periode is uitgevoerd naar het draagvlak onder de bevolking voor politieke steun is beperkter dan de peilingen naar militaire steun. Dat is deels te verklaren uit het feit dat pas relatief laat deze mogelijkheid in het publieke debat onder de aandacht is gekomen. Pas na het besluit van het toenmalige kabinet is daar op ruimere schaal opinieonderzoek naar gedaan. Hieruit blijkt dat het lastig is om draagvlak *op het moment van besluitvorming* goed te meten.
[Een van de lessen die hieruit te trekken valt, is dat bij dit soort ingrijpende besluiten eerder en actiever gecommuniceerd moet worden over mogelijke

departementaal vertrouwelijk concept

beleidskeuzes met de samenleving. Pas als er een voldoende informatiebasis is, kunnen er evenwichtige peilingen plaatsvinden die vervolgens weer betrokken kunnen worden bij de uiteindelijke besluitvorming. Over de communicatie bij niet-vastgesteld beleid zijn de laatste jaren diverse adviezen verschenen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het advies van de Gemengde commissie communicatie (de commissie-Wolffensperger) uit juni 2005.]

Opiniepeilingen zijn evenwel nooit leidend voor de besluitvorming. Kabinetten hebben een eigen verantwoordelijkheid en beschikken bij besluitvorming over een brede afwegingenset waarbij peilingen vooral een ondersteunende rol hebben. Het coalitieakkoord van het kabinet benoemt dit dilemma en spreekt van 'verwerven van een breed draagvlak voor het te voeren beleid' en tegelijkertijd van 'de eigen verantwoordelijkheid [die] de overheid heeft.'

4. Besluitvorming (Nederland, formatie)
Conclusies: 5, 6, 9, 10, 11, 12, 15, 33, 34, 35, 42, 43, 48

In de hoofdstukken 5 en 6 behandelt de commissie de besluitvorming in Den Haag en de samenhang met de formatie. Centraal staan de ambtelijke voorbereiding, de interdepartementale samenwerking en de uiteindelijke politieke besluitvorming in de ministerraad en het parlement. Ook is er aandacht voor de Amerikaanse verzoeken aan Nederland om politieke en militaire steun.

De brainstorm van 9 augustus 2002
Het rapport besteedt veel aandacht aan de brainstorm van 9 augustus 2002 (conclusie 5). Dat overleg wordt door de commissie weergegeven als een 'achteloos' georganiseerde korte sessie, en tegelijkertijd als hét bepalende moment voor het regeringsstandpunt van 18 maart 2003. Daarmee gaat de commissie voorbij aan de voorgeschiedenis en het veelvuldig overleg dat nationaal en internationaal zou volgen, zoals dat ook uitvoerig staat beschreven in het rapport.

Voorgeschiedenis
De brainstorm van 9 augustus 2002 was geen trendbreuk in het denken op Buitenlandse Zaken. Deze sessie vloeide voort uit de wens om met de nieuw aangetreden minister een belangrijk dossier van buitenlands beleid te bespreken, in het licht van de internationale ontwikkelingen en met het oog op het naderende Gymnich-overleg (eind augustus 2002). Zoals door de Commissie Davids in hoofdstuk 3 wordt beschreven, wortelde het dossier Irak in de jaren '90

departementaal vertrouwelijk concept

en kende het een consistente Nederlandse lijn, die ook door voorgaande kabinetten en ministers van Buitenlandse Zaken werd gedragen en herhaald met de Tweede Kamer was besproken. Voor de deelnemers aan het overleg was dan ook geen sprake van een omslag op het dossier, eerder van continuïteit. Voorbeelden van continuïteit waren de onwil van Saddam Hoessein om gehoor te geven aan de VN-resoluties over de ontwapening van Irak, de bezorgdheid bij de internationale gemeenschap over de mogelijke aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak en óók het volkenrechtelijke vraagstuk over de legitimiteit van een eventuele militaire interventie. Bij dat laatste stond de 'corpustheorie' centraal, in 2002 en in voorgaande jaren.

De brief van 4 september 2002

De brainstorm van 9 augustus 2002 vindt zijn weerslag in de brief die minister De Hoop Scheffer op 4 september 2002 aan de Tweede Kamer stuurde. Aanleiding was een verzoek van de Tweede Kamer, van 3 september 2002, aan de minister van Buitenlandse Zaken om met spoed een brief over Irak te mogen ontvangen. Op 4 september 2002 is de brief met voorrang verzonden. Indien de Kamer een brief op een bepaald tijdstip wenst te ontvangen, dan is dat leidend in het normale verkeer tussen Kamer en kabinet. Naar aanleiding van de brief vroeg de Tweede Kamer op 5 september 2002 om een plenair spoeddebat voor dezelfde dag, alvorens de minister van Buitenlandse Zaken zou afreizen naar Washington op 6 september 2002. Zoals de Commissie Davids terecht opmerkt (conclusie 5) is de brief uitgegaan van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Irak-dossier verkeerde op dat moment vooral in het buitenlandspolitieke domein. Gezien de wens van de Tweede Kamer tot spoedige overlegging van deze brief alsmede de aanstaande reis van minister De Hoop Scheffer, bestond er evenmin ruimte voor extensieve interdepartementale afstemming dan wel bespreking in de ministerraad van 6 september 2002.

De afstemming van het Irak-beleid

Dat de brief van 4 september 2002 afkomstig was van Buitenlandse Zaken betekende niet dat die minister en een kleine kring van zijn ambtenaren het Irak-dossier hebben gedragen met voorbijgaan aan andersluidende meningen dan wel andere ministeries en bewindspersonen (conclusies 5 en 8). Op het ministerie van Buitenlandse Zaken vond ambtelijke afstemming plaats tussen onder meer de directies Veiligheidsbeleid, Midden-Oosten, Verenigde Naties, en Juridische Zaken (zie ook onder hoofdstuk 8). Ook werd overleg gevoerd met de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, bijvoorbeeld de ambassades in Washington, Londen, Parijs, Berlijn en Bagdad alsmede met de

departementaal vertrouwelijk-concept

permanente vertegenwoordigingen bij de NAVO en de Verenigde Naties. Voorts was er ambtelijk overleg tussen de betrokken ministeries.

Vanaf november 2002 voerden de minister-president en de ministers van BZK, Buitenlandse Zaken en Defensie geregeld overleg over de ontwikkelingen in Irak. Vanaf februari 2003 had dat overleg de status van onderraad van de Ministerraad. Het vond toen wekelijks plaats, waarbij ook de vice-MP's aanwezig waren. Niet in de laatste plaats is het dossier Irak meermalen in de ministerraad behandeld. Gezien de omvang van dit politiek overleg is niet duidelijk wat de commissie bedoelt met de conclusie dat de minister-president zich pas in een laat stadium intensief met het dossier Irak bezig is gaan houden, en op een moment dat het regeringsstandpunt reeds vast zou liggen (conclusie 6). De MP heeft gedelegeerd aan de eerstverantwoordelijke minister en zijn rol op het dossier vergroot toen de politieke situatie in binnen- en buitenland daarom vroeg.

Atlantische reflex

Het kabinet zou de beleidskeuzen van de toenmalige bewindspersonen niet willen benoemen als een 'Atlantische reflex' (conclusie 16). Hoewel de transatlantische band een hoeksteen is van het Nederlands buitenlands beleid, geldt dat evenzeer voor de Europese Unie, aan welker eenwording Nederland van begin af aan heeft bijgedragen. Nederland was vóór het VN-spoor, vóór een tweede resolutie van de Veiligheidsraad en vóór een gemeenschappelijke EU-positie ten aanzien van Irak. Zoals de commissie aangeeft, is bevordering van de internationale rechtsorde een hoofddoelstelling van ons buitenlands beleid, en heeft Nederland verschillende malen bij de VS gepleit voor een betere samenwerking tussen de VS, de EU en de NAVO. Minister De Hoop Scheffer heeft tijdens het Gymnich-overleg op 30 en 31 augustus 2002 een gemeenschappelijk Europees standpunt bepleit. Voorts heeft Nederland de 'brief van Acht' niet ondertekend, getracht een brug te slaan tussen Londen en Parijs, en bij monde van de minister-president opgeroepen tot eenheid binnen de Europese Unie. Tijdens zijn bezoek aan Washington, op 7 februari 2003, drong minister De Hoop Scheffer aan op een tweede resolutie van de Veiligheidsraad. Helaas bleken de Veiligheidsraad en de Europese Unie politiek zodanig verdeeld te zijn, dat Nederland uiteindelijk een eigen afweging móest maken.
Vanwege deze aanhoudende aandacht voor het Europese en het VN-spoor meent het kabinet dat Nederland zich niet vroegtijdig achter de Amerikaans-Britse positie heeft geschaard (conclusie 7). Evenmin is er sprake van herkenning bij de kwalificatie 'onwaarachtig', die wordt gegeven aan het Nederlandse standpunt. Veeleer is het de vraag of de Nederlandse regering destijds veel

departementaal vertrouwelijk concept

verder had kunnen komen, gelet op het feit dat met name de Britse en de Franse regeringen zich diep hadden ingegraven, zoals de commissie zelf op pagina 118 van haar rapport constateert.

De formatie
De commissie heeft de gecompliceerde situatie geschetst in de politiek in Nederland in 2002 en 2003, als gevolg van de demissionaire status van het kabinet, de verkiezingen die in deze periode plaatsvonden en, als gevolg daarvan, de veranderende samenstelling van de Tweede Kamer en de synchroon plaatsvindende (in)formatieonderhandelingen.

Het kabinet neemt de conclusie (nr 10) van de commissie dat het onderwerp Irak geen deel heeft uitgemaakt van de formatieonderhandelingen tussen PvdA en CDA over, voorzover daarmee is bedoeld voorafgaande aan 18 maart en, in enge zin, formeel aan de formatietafel. Zoals uit het rapport blijkt, is het onderwerp als zodanig wel informeel voorafgaande aan 18 maart in de context van de formatie besproken en verder ná 18 maart ook in formele zin aan de formatie-tafel aan de orde gekomen; zoals het rapport op bladzijde 148 aangeeft werd op 24 maart op dit punt immers een akkoord bereikt. *(conclusie 10)*

Het kabinet onderschrijft verder de conclusie van de commissie dat er geen voor alle partijen éénduidige afspraken zijn gemaakt over door de PvdA-fractie te verlenen steun aan het besluit van het kabinet om politieke steun uit te spreken voor een inval van de VS en het VK in Irak. *(conclusie 10)*

Tevens onderkent het kabinet dat door het onvoldoende duidelijk vaststellen wat nu precies onder 'politieke steun' moest worden verstaan, het gebruik van deze term achteraf tot verschillende interpretaties aanleiding heeft gegeven. Dat deze verschillende interpretaties mogelijk waren adstrueert de commissie op pagina 151 van haar rapport, verwijzend naar het op 24 maart 2003 door CDA en PvdA gezamenlijk vastgestelde persbericht. *(Conclusie 11)*

Een deel van de analyse en (impliciete) aanbevelingen in dit verband ligt niet geheel op het terrein van het kabinet. Het (in)formatieproces is immers primair in handen van de Tweede Kamer. Wel wil het kabinet het vertrouwen uitspreken, op basis van het onderzoek van de commissie, dat volgende (in)formateurs en onderhandelaars namens partijen, gezien de kwaliteit en brede verspreiding van het rapport, met de bevindingen van de commissie betreffende het (in)formatieproces conform rekening zullen houden. Het gaat daarbij primair om zorgvuldige omgang met de complexe interactie tussen de verschillende

departementaal vertrouwelijk concept

actoren in het (in)formatie-proces met name wanneer het gaat om voortgaande internationale ontwikkelingen maar ook om zaken als het voldoende duidelijk met elkaar uitspreken wat wordt bedoeld met specifieke begrippen en aanduidingen, verslaglegging en notulering, archivering, de balans tussen formele en informele contacten, de helderheid van gemaakte afspraken etc.

5. Besluitvorming en internationale politiek

Conclusies: 13, 14, 16, 17, 23, 24,

Hoofdstuk 7 behandelt de beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming in Nederland in het licht van de internationale politiek, met name de Atlantische band, de Europese Unie, de Verenigde Naties en de NAVO. Voorts gaat de commissie in op de wapeninspecties, handelsbetrekkingen, en de benoeming van minister De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO.

De wapeninspecteurs

Nederland heeft er vanaf begin 2003 niet langer op aangedrongen dat de wapeninspecteurs meer tijd zouden krijgen om vast te kunnen stellen of Irak zich had ontwapend (conclusie 23). Dat neemt niet weg dat Nederland tot op het laatste moment streefde naar een diplomatieke oplossing. Medio maart 2003 en niet eerder accepteerde het kabinet echter dat die oplossing, inclusief meer tijd voor de wapeninspecteurs, niet langer realistisch was. Op dat moment waren de wapeninspecteurs al jarenlang niet in staat hun opdracht naar behoren uit te voeren, vanwege de aanhoudende obstructie van hun werkzaamheden door Irak. Gelet op het feit dat die conclusie keer op keer werd getrokken, en het aantal openstaande vragen over het wapenarsenaal van Irak groot was, leidde dat destijds vanzelf tot de conclusie dat aan dit proces een keer een eind moest komen.

Coalition of the willing

Op vrijdag 14 maart 2003 hebben de Verenigde Staten gevraagd of Nederland op de lijst van de 'Coalition of the Willing' kon worden vermeld. De VS vroeg vóór maandag 17 maart 2003 een antwoord. Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer besloot te wachten met het antwoord tot ná de ingelaste ministerraad van 17 maart 2003. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie Davids dat in de turbulente gebeurtenissen rond 17 en 18 maart 2003 de besluitvorming inzake de vermelding van Nederland op de lijst van de 'Coalition of the Willing' niet via de Nederlandse ambassadeur aan de VS is gecommuniceerd (conclusie 12). Ook kan het kabinet zich vinden in de visie dat

departementaal vertrouwelijk concept

de VS was gebaat bij de politieke steun van Nederland, omdat het mondiale draagvlak voor de militaire interventie daardoor werd vergroot (conclusie 13). Voorts herkent het kabinet zich in de visie van de Commissie Davids dat het uitspreken van politieke steun aan de Brits-Amerikaanse actie niet was gemotiveerd door Nederlandse handelsbelangen (conclusie 15).

Stabilisatie- en reconstructiefase
Het kabinet is het eens met de conclusie dat Nederland er bij de Verenigde Staten op heeft aangedrongen dat de Verenigde Naties een prominente rol zouden krijgen in de stabilisatie- en reconstructiefase na afloop van de oorlog (conclusie 24).

Benoeming SG NAVO
Het kabinet is verheugd dat de Commissie Davids bevestigt dat bij het besluit tot politieke steun aan de militaire interventie in Irak de latere benoeming van minister De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO géén rol heeft gespeeld (conclusie 48). Daarmee komt een einde aan de suggestie dat zwaarwegende dossiers van buitenlands beleid ondergeschikt zouden zijn aan benoemingskwesties alsmede aan geruchten die belastend waren voor de persoon van De Hoop Scheffer.

6. Volkenrechtelijke grondslag
Conclusies: 7, 8, 18, 19, 20, 21, 22

In hoofdstuk 8 gaat commissie Davids in op de volkenrechtelijke grondslag voor de militaire interventie in Irak. In dat kader wordt aandacht besteed aan het VN-handvest, internationale vrede en veiligheid, diverse resoluties die de Veiligheidsraad sinds 1990 met betrekking tot Irak heeft aangenomen, resolutie 1441 in het bijzonder, het vraagstuk van de 'tweede resolutie' alsmede de Haagse ambtelijke en politieke besluitvorming terzake.

Het volkenrechtelijk mandaat (conclusies 18, 19 en 20)
Wat betreft de volkenrechtelijke grondslag voor de militaire interventie in Irak wijzen wij u op de brief die de minister-president op 13 januari 2010 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd in verband met de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoekscommissie Irak. Destijds was de Nederlandse regering, evenals die van verscheidene andere staten, van oordeel dat de betreffende Veiligheidsraadsresoluties een toereikende grondslag vormden voor het - door Nederland politiek ondersteunde - militaire optreden van de door de Verenigde

departementaal vertrouwelijk concept

Staten en het Verenigd Koninkrijk geleide coalitie. Gebleken is dat dit standpunt in de internationale gemeenschap onvoldoende steun heeft gevonden en ook door andere landen niet langer wordt aanvaard. Het toenmalig kabinet was er echter van overtuigd dat toen een zuivere en integere afweging is gemaakt. Hierover is uitvoerig met uw Kamer van gedachten gewisseld. Een ruime Kamermeerderheid heeft het kabinet toen daarin gesteund.

In het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het huidige kabinet is reeds bepaald dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname van een missie met Nederlandse militairen. Deze bepaling is mede opgenomen tegen de achtergrond van de discussie die bestond over de rechtsgrondslag van de inval in Irak (zie ook de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 22 juni 2007 over de Nederlandse deelname aan vredesmissies: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29521, nr. 41). In het licht van deze ontwikkelingen en met de kennis van nu aanvaardt het kabinet dat voor een dergelijk optreden een adequater volkenrechtelijk mandaat nodig zou zijn geweest.

DJZ in de organisatiestructuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken
Met de Commissie Davids is het kabinet van mening dat de verdeeldheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken over het volkenrechtelijk mandaat ongelukkig was (conclusie 21), ook al is het inventariseren en wegen van opinies inherent aan ieder proces van beleidsvoorbereiding. Het aanpassen van de organisatiestructuur van het Ministerie is niet noodzakelijk om een gedegen inbreng van juridische adviezen in het buitenlands beleid te waarborgen (conclusie 22). De Directie Juridische Zaken (DJZ) ressorteert direct onder de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken. Organisatorische inbedding onder de SG en niet onder een directeur-generaal voorkomt enerzijds ondergeschiktheid aan een van de beleidsterreinen van het Ministerie en biedt anderzijds gelegenheid om via de hoogste ambtenaar van het Ministerie de bewindspersonen gevraagd of ongevraagd te adviseren.

departementaal vertrouwelijk concept

7. Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Conclusies: 25, 26, 27, 28, 29, 30 31, 32

In hoofdstuk 9 van het rapport behandelt de commissie de informatiepositie van de MIVD en de AIVD betreffende het Iraakse programma voor massavernietigingswapens (MVW) en het functioneren en de werkwijze van de diensten. Daarnaast wordt de wijze beschreven waarop gebruik is gemaakt van

de rapportages van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de besluitvorming en de informatie die daarover is verstrekt aan de Kamer.

De informatiepositie, het functioneren en de werkwijze van de MIVD en AIVD

De commissie constateert dat de analyses van de AIVD en in het bijzonder de MIVD genuanceerder waren dan de buitenlandse rapporten en dat zowel de MIVD als de AIVD zich terughoudend hebben opgesteld over de dreiging die uitging van het Iraakse MVW-programma. Ook heeft de commissie vastgesteld dat de algemeen nuancerende berichtgeving van de AIVD en de MIVD in het politieke besluitvormingsproces inzake Irak niet is overgenomen en dat de beeldvorming over het Iraakse MVW programma in belangrijke mate gevormd is door al dan niet openbare inlichtingeninformatie van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en UNSCOM en UNMOVIC. Tevens heeft de commissie opgemerkt dat de informatiepositie van de diensten zeer beperkt was. De commissie stelt dat een kritische houding van de MIVD (in tegenstelling tot het najaar 2002) in 2003 ontbrak, vooral ten aanzien van de presentatie door Powell in de VN Veiligheidsraad op 5 februari 2003. De AIVD verrichtte over het geheel genomen weinig eigen analyse betreffende het Iraakse MVW-programma. Wel heeft de AIVD binnen Nederland in het kader van zijn non-proliferatietaakstelling Iraakse verwervingspogingen geconstateerd. Ook merkt de commissie op dat de MIVD door eigen militair-technische analyse de uit andere bronnen beschikbaar zijnde informatie over dit onderwerp kritisch kon toetsen.

Een goed voorbeeld van de militair-technische toets van de MIVD vormt de kritische kanttekening die de dienst plaatste bij de '45-minutenclaim' uit het Britse rapport van september 2002. Het is evenzeer correct te stellen dat de MIVD uit eigen wetenschap weinig wist toe te voegen aan de hoofdpunten en conclusies van de presentatie door Powell in de VN Veiligheidsraad op 5 februari 2003. De MIVD verkreeg in 2003 uit eigen bron of van partnerdiensten geen extra, aanvullende informatie die nieuwe analyses betreffende de aanwezigheid van MVW in Irak noodzakelijk maakten. De kritische kanttekeningen ten aanzien van de vermeende Iraakse MVW-capaciteiten uit eerdere jaren bleven daarom overeind staan. Het normbeeld uit 2002 behoefde geen aanpassing. De op 5 februari 2003 gepresenteerde informatie werd door de MIVD voor correct aangenomen op basis van de veronderstelling dat de onderbouwing daarvan gebaseerd was op harde feiten en niet dat er sprake was van gemanipuleerde informatie. Volgens de commissie heeft de MIVD in haar rapport over de betreffende presentatie gesteld dat er niet voor moest worden

departementaal vertrouwelijk-concept

teruggeschrokken de nodige actie te ondernemen om tot ontwapening van Irak te komen, wat dat ook zou inhouden. Deze opmerking werd echter beschouwd als onderdeel van een samenvatting van afsluitende opmerkingen van minister Powell in diens presentatie, en niet als standpunt.

Het kabinet merkt daarnaast op dat de MIVD haar activiteiten ten aanzien van Irak in 2003 heeft geïntensiveerd. In de eerste maanden van 2003 verschoof het zwaartepunt in de werkzaamheden van de MIVD ~~echter~~ naar analyses van de inzetgereedheid, het defensief vermogen en de wijze van optreden van de Iraakse strijdkrachten in geval van een militaire inval. Ook werden de mogelijke gevolgen van een militaire invasie van Irak voor de stabiliteit in de regio in kaart gebracht. Vervolgens vergde na de inval de voorbereiding van de militaire bijdrage die Nederland zou leveren aan de stabilisatie en wederopbouw van Irak (SFIR) de nodige aandacht. Bij het opstellen van deze analyses was geen sprake van een andere werkwijze dan in 2002.

In het kader van de veiligheidstaak van de AIVD was het onderzoek van de AIVD ten aanzien van Irak in de onderhavige periode vooral gericht op verwervingspogingen van onderdelen van en grondstoffen voor de productie van massavernietigingswapens in Nederland, de mogelijke gevolgen van een oorlog in Irak voor de Nederlandse samenleving en de ongewenste inmenging van de Iraakse inlichtingendienst in Nederland. De focus van dit onderzoek was defensief van aard en concentreerde zich op Nederland. Pas sinds mei 2002, met de inwerkingtreding van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002), beschikte de AIVD over de zogenoemde inlichtingentaak buitenland; de wettelijke grondslag om naast onderzoek ten aanzien van de binnenlandse veiligheid ook onderzoek te doen betreffende andere landen, waaronder begrepen Irak. De inlichtingentaak buitenland bevond zich in deze fase derhalve nog in het eerste stadium van opbouw in de vorm van een projectorganisatie.

In de periode 2004 - 2006 is de kwaliteit en de werkwijze van de AIVD en de MIVD door externe commissies onderzocht (de commissie Havermans en de commissie Dessens). Naar aanleiding daarvan heeft de regering besloten tot versterking van de kwaliteit en omvang van beide diensten. Daarover is de Kamer geïnformeerd. Voor wat betreft de MIVD heeft dat geleid tot een verdere versterking van de analysecapaciteit en tot een uitbreiding van de eigen mogelijkheden om informatie te verwerven. De MIVD beschikt nu, in tegenstelling tot 2002-2003, over eigen sensoren die de dienst in staat stellen om in de prioritaire aandachtsgebieden in relatief korte tijd zelfstandige informatieposities op te bouwen. Daartoe wordt ook nauwer dan voorheen

departementaal vertrouwelijk-concept

samengewerkt met de krijgsmachtdelen. Ook is de samenwerking met de buitenlandse zusterdiensten geïntensiveerd.

Sinds 2002 heeft de AIVD een proces van professionalisering, versterkte sturing op het inlichtingenproces en personele groei doorgemaakt. Zo heeft ook de inlichtingentaak buitenland van de AIVD een stevige impuls gekregen en heeft deze inmiddels vorm gekregen in de staande organisatie. Daarbij geldt dat de inlichtingentaak buitenland volwassen is geworden en dat de informatiepositie van de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland aanmerkelijk is toegenomen. Ook is in de samenwerking tussen beide diensten geïnvesteerd door middel van het convenant AIVD/MIVD en de oprichting van de contraproliferatie Unit. Tevens is door de ministers van Algemene Zaken, Defensie en Binnenlandse Zaken in 2006 een convenant getekend om overlap in werkzaamheden tussen de diensten uit te bannen en de samenwerking tussen de AIVD en MIVD waar dat wenselijk en mogelijk is te versterken. Een belangrijk resultaat daarvan is een gezamenlijke Unit contraproliferatie waar de kennis en kunde van beide diensten op dat terrein is gebundeld. Het zelfstandige oordeelsvermogen op het vlak van massavernietigingswapens is daardoor aanzienlijk versterkt. Ook hebben beide diensten geïnvesteerd in een versterking van de interne kwaliteitscontrole. De betrouwbaarheid van bronnen en de kwaliteit van de beschikbare informatie worden nu doeltreffender getoetst.

Ofschoon Nederland met "relatief kleine diensten", zoals de Commissie Davids dat noemt, niet over de capaciteit kan beschikken om wereldwijd een informatiepositie op te bouwen, toont het rapport aan dat het noodzakelijk is dat de Nederlandse diensten de capaciteit en kwaliteit hebben om een eigenstandige inlichtingenpositie op te kunnen bouwen ten aanzien van een aantal voor Nederland van belang zijnde specifieke landen of gebieden en maakt het rapport duidelijk dat het noodzakelijk is dat de inlichtingen van de Nederlandse diensten direct ingebracht worden in de politieke besluitvormingsprocessen waarvoor deze relevant zijn. In nauwe samenspraak met de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken is in de afgelopen jaren focus aangebracht in de inlichtingenactiviteiten van de diensten om de samenhang tussen dat onderzoek en de majeure onderwerpen in het Nederlandse buitenlandbeleid te garanderen.

De commissie concludeert terecht dat het onwenselijk is dat inlichtingen van buitenlandse inlichtingendiensten rechtstreeks naar departementen gaan zonder tussenkomst van de AIVD of MIVD. Deze conclusie van de commissie heeft rechtstreeks betrekking op de in het verleden gebruikelijke handelwijze van enkele ambassades van bevriende landen om rapportages van hun

departementaal vertrouwelijk concept

inlichtingendiensten tevens aan de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het ministerie van Algemene Zaken te geven. Aan deze rechtstreekse informatieverstrekking is op verzoek van de coördinator een einde gemaakt (PM: en hoe geldt dit voor BZ?). Aan het in ontvangst nemen van deze rapportages in het verleden was overigens wel de voorwaarde gesteld dat deze alleen aan de coördinator werden verstrekt als deze ook (gelijktijdig) aan één of beide van onze eigen I&V- diensten werden verstrekt. Dit is steekproefsgewijs ook nagegaan door de coördinator bij de diensten en hierop zijn geen uitzonderingen geconstateerd.

Ook ten aanzien van het For-your-Eyes-Only rapport, de Britse rapportage van 25 september 2002 die door PM Blair was toegezegd aan de minister-president en die door de Britse ambassade in Den Haag is overhandigd aan de coördinator I& V, was het de afspraak dat deze informatie op korte termijn eveneens aan de MIVD , de AIVD en het ministerie van BZ zou worden gezonden. De coördinator heeft op 26 september vastgesteld dat dit inderdaad is gedaan en er inhoudelijk geen verschil bestond tussen de informatie die AZ had ontvangen en de informatie die de andere departementen hadden ontvangen. Het kabinet hecht er waarde aan dat de diensten informatie afkomstig van buitenlandse inlichtingendiensten eerst valideren. Hiertoe zijn tevens sluitende afspraken gemaakt met de buitenlandse partnerdiensten in een zogenoemde “code of conduct”.

Weging van rapportages en informatieverstrekking aan het parlement
Ondanks hun beperkte informatiepositie hebben de Nederlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een oordeel gegeven over de dreiging die uitging van het Irakese MVW-programma en het regime van Saddam Hussein. De commissie constateert dat de rapportages van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en in het bijzonder de MIVD hierover genuanceerder of meer terughoudend waren dan de openbare buitenlandse rapporten. Deze nuanceringen zijn echter niet overgenomen door betrokken ministers en departementen. Ook stelt de commissie dat de bewindspersonen in de communicatie met het parlement niet dezelfde terughoudengheid hebben getoond en dat de diensten een grotere rol werd toegedicht dan deze in werkelijkheid speelden.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat zeker in de beginfase van de besluitvorming over het beleid ten aanzien van Irak in het najaar 2002 er een spanning bestond tussen de (meer stellige) communicatie door bewindspersonen en de bij de diensten aanwezige informatie over de dreiging die uitging van het Irakese MVW-programma. Zo had de MIVD kritiek op de Britse ‘45

departementaal vertrouwelijk concept

minutenclaim', ging de dreiging vooral uit van de aanwezige kennis en kunde om op termijn te kunnen beschikken over MVW en werden kritische kanttekeningen geplaatst bij de inzetbaarheid van waarschijnlijk geachte restvoorraden biologische en chemische wapens. Voor de meer stellige formuleringen over de dreiging die uitging van Irak in de brief van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van 4 september 2002 was er ~~geen~~ onvoldoende basis in de rapportages van de diensten.

De regering is echter van mening dat op hoofdlijnen de rapporten van de MIVD en de informatie van de bewindslieden aan de Kamer in verreweg de meeste gevallen overeen kwamen. Zowel de MIVD als de bewindspersonen waren van mening dat de kennis en kunde van Irak op het gebied van MVW een dreiging vormde en dat Irak over restanten van biologische en chemische wapens zou kunnen beschikken. Dit is ook zo gemeld in debat met de CIVD. Voorts zij opgemerkt dat de Commissie vaststelt dat er vrijwel niemand was die in die periode in twijfel trok dat er van Irak een dreiging uitging. Centraal in de afwegingen van de regering stond echter de vaststelling dat Irak de resoluties van de VN Veiligheidsraad niet naleefde en dat het Irakese regiem de wapeninspecties bleef hinderen. Daarbij heeft de regering zich gebaseerd op de rapporten van UNMOVIC en het IAEA, de informatie van de diensten was op dat punt vooral ondersteunend. Omdat niet zoals in andere landen gekozen is voor de legitimatie van zelfverdediging in relatie tot de dreiging van MVW stelt de Commissie dat de aandacht daarvoor van de zijde van de Kamer beperkt is gebleven. Op dat vlak hebben de diensten ondanks hun beperkte informatiepositie echter wel een rol gespeeld.

Terugkijkend in een debat met de Kamer heeft de toenmalige minister van Defensie Kamp al op 14 december 2004 en op 15 maart 2005 te kennen gegeven dat de informatieverstrekking op dit punt duidelijker had gemoeten. De huidige regering deelt deze opvatting en is van mening dat het destijds voor de politieke besluitvorming van toegevoegde waarde was geweest als er informatie was gedeeld met de Kamer over de precieze aard van de Irakese dreiging en de informatie waaraan dit oordeel ten grondslag lag. Zo had de splitsing tussen kennis en kunde versus de waarschijnlijke aanwezigheid van restvoorraden biologische en chemische wapens, alsook de kritische analyse betreffende de '45-minutenclaim' in de CIVD gedeeld kunnen worden.

Inmiddels zijn de nodige veranderingen doorgevoerd met betrekking tot het gebruik van de informatie van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en de communicatie daarover met de Kamer. Daar waar passages uit rapporten van de

departementaal vertrouwelijk concept

diensten worden gebruikt in de communicatie met de Kamer zullen deze vooraf aan de diensten ter toetsing worden voorgelegd. Procedureel is overeen gekomen dat de opvattingen van de MIVD onversneden worden meegenomen in de ambtelijke (voorbereiding van) besluitvorming binnen Defensie. In het verkeer met de Kamer rondom de voorbereiding van de besluitvorming over de inzet van eenheden is sindsdien uitgebreid aandacht besteed aan informatie van de MIVD. Ook in artikel 100-brieven en stand van zaken brieven wordt, in nauw overleg met de MIVD, nadrukkelijk aandacht besteed aan risico's en dreigingen.

(De inmiddels in de praktijk gebrachte les van intensivering van informatie uitwisseling, zowel in het openbaar met de Kamer als in vertrouwelijkheid met de CIVD verloopt naar tevredenheid. In het kader van mogelijke verdere verbetering stelt de regering voor samen met de CIVD een studie uit te voeren naar de werkwijze ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen regering parlement en diensten in een aantal ons omringende landen).

departementaal vertrouwelijk-concept

8. Nederlandse militaire betrokkenheid

Conclusies: 36, 37, 38, 39, 40, 41,

In hoofdstuk 10 van het rapport behandelt de commissie de buitenlandse verzoeken aan Nederland voor militaire bijdragen, de aard van de militaire inzet waartoe Nederland (mede op basis van deze verzoeken) in de aanloop naar de inval in Irak besloot en de wijze waarop informatie is verstrekt aan de Kamer over de besluitvorming hieromtrent. Daarnaast beschrijft de commissie hoe Defensie het uiteindelijke besluit om geen militaire steun te verlenen bij de inval effectueerde.

De commissie stelt dat het kabinet tegenover het parlement geen volledige openheid van zaken heeft gegeven over het Amerikaanse verzoek van 15 november 2002 om mee te werken aan de planning van de opbouw van een militaire macht die Irak tot toegeven aan Veiligheidsraadresolutie 1441 moest dwingen. Er wordt gesteld dat het verzoek voor meer dan één uitleg vatbaar is, blijkens de uitspraken van toenmalige bewindslieden daarover. Het onderscheid dat de toenmalige regering in de communicatie aan de Kamer maakte tussen het eerste en het tweede deel van het verzoek acht de commissie geen recht doen aan de mogelijke verschillen van interpretatie. Ten aanzien van de instemming met *Host Nation Support* (HNS) merkt de commissie op dat de Kamer niet conform toezegging tijdig is geïnformeerd. Met het oog op het besluit tot inzet van de Patriots in Turkije concludeert de commissie in tegenstelling tot de opvatting van

het toenmalige kabinet dat deze capaciteit en inzet niet louter als defensief kan worden beschouwd.

Het Amerikaanse verzoek van 15 november 2002
Het verzoek in kwestie betreft een '*Secret*' geclassificeerd document (het *aide memoire* of memorandum in bijlage L van het rapport) dat door tussenkomst van de Amerikaanse ambassade door Buitenlandse Zaken op 15 november 2002 is ontvangen. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat geen volledige openheid van zaken is verschaft over dit verzoek. Verzoeken als deze werden en worden beschouwd als documenten die kunnen leiden tot een inventarisatie en het eventueel planmatig beschikbaar stellen van militaire eenheden. Het wordt onwenselijk geacht dat het kabinet informatie verstrekt over sonderingen en voorbereidende contacten tussen landen, indien dit niet leidt tot besluitvorming over concrete, uitgewerkte opties voor militaire bijdragen. Of zoals de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken het formuleerde in zijn gesprek met de Commissie: een verzoek om militaire bijdragen wordt pas 'formeel' indien er op basis van sonderingen en voorbereidende diplomatieke en militaire contacten uitzicht is op een positief besluit. Daarnaast heeft informatie uit het voorbereidende verkeer een vertrouwelijk karakter en zal er per definitie geen volledige openheid van zaken over dit soort informatie worden gegeven.

Het document werd door het toenmalig kabinet opgevat als een tweeledig verzoek. Dit betrof naast de vraag om een defensieve, ondersteunende bijdrage bij de opbouw van een troepenmacht rond Irak (het eerste deel van het verzoek) tevens een uitnodiging om nadere invulling te geven aan een inventarisatie van militaire capaciteiten voor planningsdoeleinden. Dit laatste had betrekking op capaciteiten die pasten bij een deelname aan offensieve acties (tweede deel van het verzoek). Ook dit tweede deel van het verzoek werd nadrukkelijk gezien tegen de achtergrond van het opbouwen van druk op Irak om alsnog gehoor te geven aan resoluties die strekten tot ontwapening. Het document is destijds niet opgevat als een formeel verzoek tot deelname aan een gewapende invasie van Irak. Deze interpretatie wordt door de Commissie onderschreven (pagina 358).

Zoals gemeld in de verklaring van de minister president op 12 januari jl. is de Kamer in twee brieven geïnformeerd over dit verzoek en het oordeel daarover van het toenmalig kabinet. Op 21 november 2002 werd kennis gegeven van de ontvangst en van de start van onderzoek naar de mogelijkheden om aan het verzoek gevolg te geven. In de Kamerbrief van 6 december volgde de beoordeling van het verzoek en het uitspreken van een beginselbereidheid om tegemoet te komen aan de Amerikaanse wens om een bijdrage te leveren aan

departementaal vertrouwelijk concept

ondersteunende en defensieve taken. Daarbij werd opgemerkt dat er contact zou volgen met de VS om tot een concreter planningsaanbod te komen. Hoewel er eind januari 2003 een tweede Amerikaans verzoek kwam op basis van vervolgcontact half januari 2003 in Tampa (28 januari 2003), is er niet besloten om naast defensieve, ondersteunende inzetopties (zoals Host Nation Support en de inzet van Patriots in Turkije) een aanvullende bijdrage uit te werken die viel onder het tweede deel van het document van 15 november 2002. Bij het genoemde overleg gold het expliciete voorbehoud dat een feitelijke ter beschikkingstelling van eenheden voor planningsdoeleinden afhankelijk werd gemaakt van de politieke afweging of er sprake was van *material breach* door Irak van resolutie 1441.

Dit laat onverlet dat de Kamer meer informatie verschaft had kunnen worden over het Amerikaanse verzoek van 15 november. De regering wijst hierbij op de mogelijkheid om in bijzondere gevallen de Kamer vertrouwelijk te informeren, zoals de afgelopen jaren met betrekking tot militaire inzet is voorgekomen.

Instemming met Host Nation Support
De commissie stelt dat het parlement eerder op de hoogte gesteld had moeten worden van het besluit tot faciliteren van de doorvoer van Amerikaans personeel en materieel over Nederlands grondgebied en het verlenen van overvliegvergunningen in het kader van HNS. In de Kamerbrief van 17 februari 2003 meldde de toenmalige minister van Defensie dat het kabinet had ingestemd met het Amerikaanse verzoek daartoe, met verwijzing naar de eerdere Kamerbrief van 6 december 2002. De ondersteunende activiteiten startten diezelfde dag (17 februari 2003). Op basis van de bewoordingen van de brief van 6 december 2002 oordeelt de commissie over deze brief dat 'moeilijk anders dan van een beginselbesluit [kan] worden gesproken, waarop een nader besluit had moeten volgen'. En voorts: 'Mededeling van het regeringsvoornemen had reeds eerder, in de dagen na de ontvangst van de *Letter of Intent* op 27 januari, kunnen plaatsvinden'. In de conclusies wordt voorts gesproken over de toezegging die het kabinet zou hebben gedaan om de Kamer tijdig te informeren over dit onderwerp. Dit verwijst naar de formulering van de brief van 6 december 2002 (pagina 384).

Het kabinet constateert met de commissie dat in de Kamerbrief van 6 december 2002 wordt gesproken over beginselbereidheid betreffende het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over het Nederlandse grondgebied. Het kabinet deelt echter niet de opvatting van de commissie dat na de brief van 6 december 2002 eerst een voornemen moest worden gemeld aan de

departementaal vertrouwelijk concept

kamer, alvorens definitief in te kunnen stemmen met deze vorm van steunverlening. Ten aanzien van steunverlening in het kader van HNS bestond en bestaat geen plicht om de Kamer voorafgaand aan de inzet van de krijgsmacht te informeren. De juridische basis voor Host Nation Support ligt in een stelsel van verdragen en gewoonterechtelijke normen over wederzijdse militaire hulp tussen NAVO bondgenoten in het algemeen, en tussen Nederland en de VS in het bijzonder. Uit dit stelsel vloeit voort dat bondgenoten jegens elkaar een coöperatieve opstelling hebben en maximale wederzijdse hulp nastreven. Dit stelsel vormde zowel de juridische basis als de achtergrond voor de (politieke) keuze van het kabinet voor het faciliteren van de doorvoer van Amerikaans materieel en personeel en de overvliegvergunningen. Het kabinet beschouwt de Kamerbrief van 17 februari 2003 als de instemming met een specifiek verzoek binnen dit kader, dat volgde op een al eerder uitgesproken beginselbereidheid. Over dit specifieke verzoek was de Kamer op 4 februari 2003 geïnformeerd in de beantwoording van vragen van het Lid Van Bommel (voetnoot 118, pagina 384). Deze visie werd destijds door de toenmalige minister van Defensie op verzoek van de Kamer reeds uiteengezet in de brief van 19 februari 2003 (Kamerbrief 23 432, nr. 86).

Het kabinet is van mening dat de toezegging in de laatste passage van de Kamerbrief van 6 december 2002 vooral betrekking heeft op de beoordeling van *material breach* en de eventuele beschikbaarstelling van militaire capaciteiten die daaruit kon voortvloeien. Het instemmen met HNS stond los van de beoordeling van *material breach*. Het toenmalig kabinet heeft met het parlement van gedachten gewisseld over de beoordeling van *(further) material breach* door Irak maar heeft niet besloten om op basis van haar beoordeling hieromstrent aanvullend militaire capaciteiten beschikbaar te stellen. Dit besluit is per brief aan de kamer gemeld op 18 maart 2003 (Kamerbrief 23 432, nr. 94).

Met het oog op de inlichtingenplicht voortvloeiend uit artikel 68 van de Grondwet valt het volgende op te merken. Op verzoek van het lid Koenders heeft de toenmalige minister van Defensie op vertrouwelijke wijze nadere informatie verschaft over veiligheidsmaatregelen rond de doorvoer van Amerikaans militair personeel via Schiphol (pagina 385). Hieruit blijkt dat bij de overweging van de toenmalige minister van Defensie om informatie openbaar te maken het belang van de staat een rol speelde. Hoewel het kabinet erkent dat verstrekking van aanvullende informatie in een vroeg stadium over de invulling van verzoeken in het kader van HNS van nut kan zijn voor de beoordeling door de Kamer, moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat dit belang moet worden gewogen tegen belangen van veiligheid en openbare orde. Het oordeel van de

departementaal vertrouwelijk concept

tijdigheid van informatieverschaffing is primair een oordeel van het parlement. Het parlement moet vaststellen of het door het ontbreken van (tijdige) informatie zijn controlerende taak nog op goede wijze kan uitvoeren. Hoewel er kritiek was op de tijdigheid van de informatieverstrekking inzake het besluit tot instemming met HNS was dit niet de opvatting van de meerderheid van de Kamer tijdens het debat op 19 februari 2003.

Inzet van Patriots in Turkije

De commissie stelt dat het onderscheid dat het toenmalig kabinet maakte tussen offensieve en defensieve wapens, waarbij Patriot-systemen als louter verdedigende wapens werden gezien, aanvechtbaar is. Het kabinet constateert dat in het Amerikaanse verzoek van 15 november 2002 Patriot-systemen in de opsomming van het tweede deel zijn opgenomen. Patriots worden echter tegelijkertijd gerekend tot de in het eerste deel van het verzoek genoemde '*Theatre Missile Defense / Air Defense* capaciteit. Uiteraard kunnen defensieve wapensystemen een rol spelen bij het verdedigen van eigen offensieve middelen en operaties (zoals bedoeld in de opsomming van het tweede deel van het verzoek), maar daarmee betreft het nog niet een offensief wapen. Vanuit de posities in Diyarbakir en Batman kon, gelet op de systeemkarakteristieken, niet met enige kans op succes op eventuele doelen in het Irakese luchtruim worden gevuurd. In die zin zijn de Nederlandse Patriots ingezet als defensief wapen. Het standpunt van de toenmalige regering dat de Patriots louter ter verdediging werden ingezet wordt in de context van stationering in Diyarbakir en Batman niet aanvechtbaar geacht.

In aanvulling op het rapport kan worden opgemerkt dat al tijdens de Nederlandse verkenningsmissie in Turkije in februari 2003 de Turkse autoriteiten druk uitoefenden om de Nederlandse Patriotsystemen niet, zoals tussen Turkije en de Verenigde Staten overeengekomen, te Diyarbakir en Batman te stationeren, maar nabij de Ataturkdam en op locaties in de nabijheid van de Irakese grens, vermoedelijk omdat hier concentraties van het Turkse leger en hoofdkwartieren aanwezig waren. Door Defensie is op geen enkele wijze tegemoet gekomen aan deze Turkse wens. Voorts komt in het rapport niet tot uiting dat de ontplooiing van de Patriots begon als een bilaterale activiteit, maar dat de Patriots tijdens de ontplooiing deel gingen uitmaken van de Navo-operatie *Display Deterrence*.

Overige militaire inzet

Zoals de commissie terecht constateert heeft noch het fregat, noch de onderzeeboot die in de Perzische Golf werden ingezet in het kader van Operation Enduring Freedom een bijdrage geleverd aan de inval in Irak. Het

departementaal vertrouwelijk concept

fregat bleef ook tijdens en na de inval haar taken uitvoeren in het kader van de Operatie Enduring Freedom. Door de oorlog in Irak was er wel sprake van een nieuwe veiligheidssituatie. In verband daarmee zijn, in aanvulling op het rappport van de commissie, de ROE's voor het fregat aangepast.

Effectuering van het besluit geen militaire steun te verlenen bij de inval
Ten aanzien van het voorval waarbij, na het besluit van de toenmalige regering om geen militaire steun te leveren bij de inval in Irak, een Nederlandse officier aanwezig was bij een persconferentie van de Amerikaanse bevelhebber Franks op 22 maart 2003, zij nog het volgende opgemerkt. Toenmalig minister van Defensie Kamp gelastte direct na het voorval een intern onderzoek naar de toedracht. Aangezien in het onderzoek bleek dat er sprake was van een organisatorisch falen, is besloten het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) te versterken met een extra stafofficier. In een daaropvolgende reorganisatie van de Defensiestaf is het DCBC omgevormd tot de Directie Operaties en is de capaciteit van dit deel van de defensiestaf verder uitgebreid.

Met betrekking tot de terugtrekking van de op Britse oorlogsvaartuigen aanwezige Nederlandse uitwisselingsofficieren deelt het kabinet de opvatting van de commissie dat irritatie bij de Britse marine had kunnen worden voorkomen, door niet in de laatste fase voor de inval in Irak te besluiten deze militairen van boord te halen.

9. Artikel 100 Grondwet en toetsingskader 2001

Conclusies: 44 45, 46, 47

In retrospect is het kabinet van mening, dat het beter was geweest als bij het besluit tot uitzending van de Patriots en de begeleidende militairen naar Oost-Turkije, die met het oog op de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied plaatsvond, de Kamer langs de lijnen van het Toetsingskader was geïnformeerd.

In artikel 97 van de Grondwet is vastgelegd dat de doelomschrijving van de krijgsmacht bestaat uit de volgende onderdelen: de verdediging, de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Onder de verdediging valt ook de bondgenootschappelijke verdediging. De actieve inlichtingenplicht van artikel 100 heeft uitsluitend betrekking op het laatste element van de doelomschrijving van artikel 97: de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Het kabinet heeft met haar brief van 7 februari 2003 de Kamer

departementaal vertrouwelijk concept

geïnformeerd nadat zij haar besluit in reactie op het Turkse verzoek had genomen.

Conform de destijds en nu geldende uitleg van artikel 100 Grondwet was artikel 100 formeel niet van toepassing op inzet van militaire eenheden met het oog op de verdediging, waaronder de bondgenootschappelijke verdediging. In de loop der jaren is in het overleg tussen regering en parlement wel de praktijk gegroeid dat bij uitzending van de krijgsmacht waarbij, naast de doelstelling van verdediging - met inbegrip van bondgenootschappelijke verdediging - of behartiging van belangen van het Koninkrijk, mede de handhaving resp. bevordering van de internationale rechtsorde speelt, het parlement langs de lijnen van het Toetsingskader wordt geïnformeerd. Zulks conform het AIV-advies 'Inzet van de krijgsmacht' van mei 2007. Dat is recentelijk vastgelegd in het Toetsingskader 2009 en maakt daarmee deel uit van het geheel van afspraken tussen regering en parlement in dit kader.

departementaal vertrouwelijk concept

10. Verantwoording

Conclusies: 1, 49

De commissie doet verschillende observaties in de hoofdstukken 1 en 2 die samenhangen met de instelling van de commissie en haar werkzaamheden. Zij komt op die punten tot enkele conclusies (1 en 49). Het kabinet wil daar hieronder nader op ingaan.

Onderzoek in een eerder stadium

Allereerst merkt de commissie op dat het beter was geweest wanneer het onderzoek in een eerder stadium was verricht. Dit zou binnen en buiten het politieke speelveld veel ongenoegen hebben doen voorkomen, aldus de commissie, en het had de indruk kunnen voorkomen dat het kabinet iets te verbergen zou hebben. Voorts had het de uitvoering van het onderzoek vergemakkelijkt; dit werd nu bemoeilijkt door de lange tijdsduur die er is verstreken sinds 2002.

Zoals de commissie ook opmerkt in haar rapport heeft het parlement de regering tot aan de instelling van de commissie in 2009 bij herhaling ter verantwoording geroepen over de besluitvorming in 2002 en 2003. Bij die gelegenheid had het parlement ertoe kunnen besluiten zelf een onderzoek in te stellen. Zoals hierboven gesteld, heeft het kabinet uiteindelijk een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren, vanwege de ontstane indruk dat het kabinet moedwillig zaken

verborgen hield. Het kabinet kon deze onjuiste indruk niet laten voortbestaan. [pm: nog in te voegen een conclusie of opinie van kabinetszijde op dit punt].

Ministers van staat
De commissie plaatst een aantal opmerkingen bij de in de brieven van de minister-president aan de Eerste en Tweede Kamer van 2 februari 2009 uitgesproken voorkeur voor de opname van enkele ministers van staat in de commissie. Achterliggende gedachte bij deze suggestie vanuit het kabinet, was de ruime bestuurlijke en politieke ervaring van deze personen alsmede hun brede ervaring met internationale betrekkingen en vraagstukken van internationaal recht. Mr. Davids heeft evenwel de vrijheid gekregen om zelf zijn commissie samen te stellen.

Veiligheidsonderzoeken commissieleden en medewerkers
Naar de leden en medewerkers van de commissie zijn veiligheidsonderzoeken verricht (niveau A). Dit was wettelijk noodzakelijk gezien de wens om de commissie maximale toegang te geven tot staatsgeheime informatie zoals de notulen van de ministerraad, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en informatie van buitenlandse partners. De AIVD heeft al het mogelijke gedaan om de veiligheidsonderzoeken zo snel mogelijk te starten en af te ronden, opdat de commissie niet werd belemmerd in de uitvoering van haar taak.

Rubricering
De commissie merkt op dat in Nederland niet zoals in zoveel landen daarbuiten wel het geval is, een stelsel wordt gehanteerd waarin na verloop van zekere tijd een toetsing plaatsvindt of een rubricering versoepeld of opgeheven kan worden door derubricering. Hierdoor zou de geschiedschrijving en waarheidsvinding in algemene zin zonder voldoende grond worden belemmerd.
Rubriceringstermijnen zijn vastgelegd in het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst- Bijzondere Informatie (VIR-BI), en nader uitgewerkt in departementale regelgeving of besluiten. Het betreft hier in alle gevallen bijzondere informatie waarvan beveiliging is vereist. De daartoe bevoegde autoriteit bepaalt zowel de hoogte van de rubricering (en daarmee de zwaarte van de beveiligingsmaatregel) als de termijn. Dit wordt per geval bepaald. De duur is conform artikel 6 van het VIR-BI maximaal 10 jaar of aan een bepaalde gebeurtenis verbonden. Uitzonderingen hierop zijn aangegeven in artikel 6, lid 2. Voor de uitzonderingen geldt een termijn van uiterlijk twintig jaar en deze dienen na die termijn door de ambtenaar als bedoeld in artikel 8 onderzocht te worden op de mogelijkheid om de rubricering te herzien of te beëindigen.

departementaal vertrouwelijk concept

Daarnaast worden in het kader van archiefoverdracht aan het Nationaal Archief na 20 jaar of andersoortige onderzoeken sowieso van geval tot geval de benodigde documenten getoetst aan de rubriceringscriteria en, zonodig, gederubriceerd. Het kabinet ziet geen aanleiding deze regelgeving aan te passen.

Voorbereiding interviews
Zowel (oud-)bewindspersonen als (oud-)ambtenaren waarmee de commissie gesprekken heeft gevoerd, zijn per brief in de gelegenheid gesteld om archieven in te zien voor het gedeelte waarbij zij zelf destijds waren betrokken. Er zijn geen instructies of richtlijnen verstrekt over de wijze waarop de interviews zouden moeten gaan. In de betreffende brief zijn betrokkenen voor hun contact met de commissie ontheven van hun geheimhoudingsplicht voortvloeiend uit het Reglement van Orde voor de ministerraad, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dan wel de Ambtenarenwet. De commissie stelt dat ontheffing van die plicht reeds lag besloten in het instellingsbesluit en het informatieprotocol. Het kabinet meent er goed aan te hebben gedaan, wellicht ten overvloede, om betrokkenen ook individueel van de betreffende geheimhoudingsplicht te ontheffen. Aldus kon er geen twijfel over bestaan dat men tijdens het gesprek met de commissie vrijuit mocht spreken. [PM: graag ook de mogelijke indruk wegnemen dat gesprekken ter voorbereiding op het interview met de commissie, door de ministeries werden gearrangeerd. Voor AZ is dat in elk geval niet het geval, maar kunnen we dan ook met zekerheid zeggen tav de andere ministeries?]

Openstaande Kamervragen
Het kabinet deelt de redenering van de commissie betreffende de beantwoording van de openstaande Kamervragen. Zoals ook 3 februari 2009 schriftelijk door de minister-president aan de Tweede Kamer gemeld en in daaropvolgende debatten bevestigd, geldt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de aan de commissie doorgezonden vragen. De antwoorden op de openstaande Kamervragen zijn in een bijlage bij de kabinetsreactie opgenomen. Per Kamervraag is bezien of kon worden volstaan met een verwijzing naar het rapport of dat een antwoord diende te worden geformuleerd.

parlementaire taal vertrouwelijk-concept

<u>Slot</u>

De Minister-President,
minister van Algemene Zaken,

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Defensie,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Bijgevoegd: antwoorden op vragen Tweede Kamer en Eerste Kamer

departementaal vertrouwelijk concept